

## Hoofdstuk 5: Politieke participatie en burgerbetrokkenheid

Thomas Block, Karolien Dezeure en Jo Van Assche

### 5.1. Begrippen begrenzen

Zowel in de dagelijkse realiteit als in de wetenschappelijke literatuur kent het begrip lokale participatie een opgang. Het onderzoek naar lokale burgerparticipatie is echter onsamenhangend en complex<sup>1</sup>. Dit komt grotendeels doordat men met het begrip participatie alle kanten uitkan. Participatie is één van die begrippen waar in het dagelijks taalgebruik weinig onduidelijkheid over bestaat, terwijl er in de wetenschappelijke literatuur veel discussie is omtrent een algemeen aanvaarde definitie en operationalisering van het begrip lokale participatie. In wat volgt bakenen we concept verder af.

#### 5.1.1. Lokale participatie: what's in a name?

In navolging van Denters definiëren we stedelijke burgerparticipatie als een begrip dat zowel civiele als politieke participatie omvat<sup>2</sup>. Bij politieke participatie gaat het om alle activiteiten gericht op de lokale besturen zelf, het gaat om beïnvloeding van de besluitvorming binnen de institutionele kenmerken van de representatieve democratie met de focus op de taken en bevoegdheden van de lokale besturen. Vooreerst omvat het de deelname aan en de maatschappelijke dynamiek rond lokale verkiezingen, het kiesgedrag zelf en de deelname aan de politieke partijen in de stad. Vervolgens gaat politieke participatie ook om de klassieke arrangementen, opgezet vanuit de lokale besturen (adviesraden, hoorzittingen) tot en met de vormen van interactief bestuur wat dan meestal als de nieuwe arrangementen inzake participatie wordt voorgesteld. Inspraak omvat dan eerder arrangementen die reactief of volgend zijn ten opzichte van plannen van het bestuur. Participatie en interactief bestuur vloeien in elkaar over en omvatten de arrangementen die eerder betrekking hebben op agendavorming, beleidsvorming en besluitvorming die in wisselwerking of partnerschap tussen stadsbestuurders en actoren in de samenleving tot stand komen.

Stedelijke burgerparticipatie omvat ook civiele burgerparticipatie waarbij het gaat om vormen van zelfredzaamheid op een formele en een informele basis, om vormen van zelfsturing waarbij burgers onderling bepaalde aspecten van het samenleven regelen, waarbij zij ook bepaalde gedragsregels met elkaar afspreken. In de literatuur wordt dan snel de koppeling gemaakt naar het buurtniveau en vormen van buurtbeheer. Daardoor lijkt het soms alsof civiele burgerparticipatie met buurt en wijken samenvalt en dat is niet (altijd) het geval. Vormen van civiele burgerparticipatie kunnen we ook zien rond instellingen, bijvoorbeeld waar vrijwilligers initiatief nemen (in onderwijsinstellingen, in culturele centra, rond erfgoed, rond natuurgebieden,...), in gemeenschappen (in kerken en geloofsgenootschappen of in etnisch gekleurde gemeenschappen), in actiegroepen, in sociale bewegingen, rond verkeer, rond milieu, rond gezondheidszorg, rond illegalen,... Als gemeenschappelijk kenmerk hebben ze dat ze allen zijn ontstaan uit particulier initiatief.

---

<sup>1</sup> ROBERTS, N., *The age of direct citizen participation*. Armonk: M.E. Sharpe, 2008, 512 p.

<sup>2</sup> DENTERS, S., *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*, Enschede, Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2004, 42 p.

Hoewel de focus van dit hoofdstuk op politieke participatie ligt, willen we het belang van civiele participatie in de lokale context nog eens extra onderstrepen. Bij het meten van zowel formele ('politieke') als informele ('civiele') participatie in Nederlandse wijken, blijkt dat de meeste persoonskenmerken geen invloed hebben op het al dan niet participeren. Vrouw of man, hoog of laag opgeleid, werkloos of niet, blank of zwart, het maakt allemaal niet uit. Het is een interessante vaststelling dat in het brede kader van activiteiten veel mensen actief blijken te zijn<sup>3</sup>. Deze persoonskenmerken duiken echter wel op als we het formele politieke participatiecircuit gaan bekijken. Daar blijkt er een duidelijk probleem van representativiteit<sup>4</sup>. Daarenboven wijst onderzoek erop dat de meer informele activiteiten aanleiding geven tot participatie in meer formele structuren (adviesraad, hoorzitting, ...). Civiele participatie heeft dus de functie van een 'school of democracy'<sup>5</sup>. Politieke en civiele participatie werken duidelijk op elkaar in. Een dynamische scène van civiele participatie heeft bijzonder veel impact op de politieke participatie. Het omgekeerde geldt ook: politieke participatie beïnvloedt de dynamiek van de civiele burgerparticipatie<sup>6</sup>.

### 5.1.2. Politieke participatie op de ladder

Zoals hierboven reeds aangegeven is het begrip politieke participatie een bijzonder ruim begrip dat verwijst naar 'alle activiteiten gericht op de lokale besturen zelf met de focus op de taken en bevoegdheden van de lokale besturen'. Het woord activiteiten is hier belangrijk. Op die manier weren we alle niet-actieve vormen van politieke betrokkenheid, zoals de passieve belangstelling voor politiek, uit onze definitie.

In heel wat literatuur probeert men de vormen van politieke participatie te onderscheiden aan de hand van een participatieladder<sup>7</sup>. Hoe hoger op de ladder, hoe meer de burger betrokken wordt bij het besluitvormingsproces<sup>8</sup>. Burgers kunnen de volgende rollen toebedeeld krijgen: meebeslissen, co-produceren, adviseren, raadplegen en informeren. Naast deze gradaties onderscheiden Pröpper en Steenbeek verschillende bestuursstijlen: de gesloten autoritaire stijl, de open autoritaire stijl, de consultatieve stijl, de participatieve stijl, de delegerende stijl, de samenwerkende stijl en de faciliterende stijl<sup>9</sup>. Deze bestuursstijlen bekijken het meer vanuit de bestuurder en zijn rol in het proces. Om erachter te komen welke stijl er gehanteerd wordt, kan men uitgaan van een aantal kenmerken. Ten eerste kan gekeken worden naar wiens beleid centraal staat. Bij de faciliterende stijl gaat het voornamelijk om het beleid van de burger. Bij de

<sup>3</sup> DEKKER, K., Social capital, neighbourhood attachment and participation in distressed urban areas. A case study in The Hague and Utrecht, the Netherlands. In: DEKKER, K., Governance as glue: Urban governance and social cohesion in post-WWII neighbourhoods in the Netherlands. Utrecht: Urban and Regional research centre Utrecht, 2006, pp. 83-104.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: FENNEMA, F. et al., Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden. Amsterdam: Instituut voor migratie- en etnische studies, 2000.

<sup>5</sup> WARREN, M.E., Democracy and Association. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

<sup>6</sup> DE RYNCK, F., Burgerparticipatie voorbij de representatie. De interactie tussen stadsbesturen en burgerparticipatie: wisselstroom of kortsluiting? In: REYNAERT, H., DE RYNCK, F., De Gentse Lezingen. Brugge: Vanden Broele, 2007.

<sup>7</sup> ARNSTEIN, S., A ladder of citizen participation. In: Journal of The American Institute of Planners, 1969, 34, 4, pp.216-224.

<sup>8</sup> EDELENBOS, J., DOMINGO, A., KLOK, P., VAN TATENHOVE, J., Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieven beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek, 2006.

<sup>9</sup> PROPPER, I., STEENBEEK, D., De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho, 1999.

samenwerkende stijl is het een gezamenlijk beleid en bij de delegerende stijl geeft het bestuur randvoorwaarden en is de burger medebeslisser. Bij de overige stijlen staat het beleid van het bestuur volledig centraal.

Verder in dit hoofdstuk is sprake van verschillende democratievormen. We kunnen deze plaatsen op een continuüm met 2 polen: enerzijds een zuivere representatieve of indirecte democratie en anderzijds een directe democratie. Wat Edelenbos en Monikhof<sup>10</sup> ‘hybride democratieën’ noemen, ligt daartussen. Kalk en De Rynck koppelen aan iedere vorm van democratie een eigen verschijningsvorm van participatie<sup>11</sup>. Naargelang de specifieke participatievorm, krijgen zowel overheid als burger tijdens het beleidsvormingsproces een andere rol toebedeeld.

Onderstaande ladder vat dit alles nog eens samen. Hoewel we een (te) sterk analytisch onderscheid maken en we protestparticipatie (bijvoorbeeld stakingen en optochten) niet opnemen, geeft onderstaande participatieladder een goed overzicht. Hoe hoger men klimt op de participatieladder, hoe meer directe invloed de burgers (zouden moeten) hebben op het beleid en dus hoe meer men evolueert in de richting van een interactieve en directe democratie.

**Figuur x: Participatieladder**

Democratie-vorm	Participatie-niveau	Rol overheid <sup>12</sup>	Rol participant
Directe democratie	beslissen / zelfbeheer	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult.	beslisser / beheerder
Interactieve democratie	coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.	partner
Inspraak-democratie	adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken	adviseur

<sup>10</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel. In: EDELENBOS, J., MONNIKHOF R., (red.), Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 1998, p.29.

<sup>11</sup> KALK, E., DE RYNCK, F., Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden, In: DE RYNCK, F. (red.), De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Project Stedenbeleid, 2003, pp.453-479.

<sup>12</sup> Gebaseerd op INSTITUUT VOOR PUBLIEK EN POLITIEK, Eindverslag onderzoek Grootestedenbeleid. Participatie in het publiek domein, Amsterdam, maart 2002, 67p. Uitgebreide basis zie: PROPPER, I., STEENBEEK, D., Interactieve beleidsvoering: Typering, Ervaringen en Dilemma's. In: Bestuurskunde, Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming', nr. 7, 1998, pp.292-301.

	raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.	geconsulteerde
Indirecte / representatieve democratie	informer	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.	toehoorder

Op de participatieladder is heel wat kritiek gekomen. Eerst en vooral is de ladder zeer statisch. De ladder veronderstelt een ideale vorm van participatie, waarin iedereen deelneemt en een 'community' als homogeen wordt behandeld. Men negeert eigenlijk het feit dat participatie 'will ebb and flow', afhankelijk van onder andere de fase in het beleidsproces. Doorheen een participatieproces kan men de verschillende treden op- en afklimmen. Daarnaast veronderstelt de ladder dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede. Echter, soms is het geven van informatie in een bepaalde beleidscontext al voldoende<sup>13</sup>. Los van deze kritieken is en blijft de ladder een handig analytisch instrument om beleidsinitiatieven te categoriseren en te operationaliseren.

## 5.2. Evolutie naar een meer interactieve democratie?

Hoewel in België de indirecte, representatieve democratie overheerst, zien we de laatste decennia meer en meer pogingen om de afstand (ook wel kloof genoemd) tussen burger en politiek te verkleinen. Zo maakt de politiek af en toe gebruik van technieken van een directe democratie (bijvoorbeeld referendum, wijkbudgetten) en organiseren burgers zich meer en meer in informele netwerken. Volgens Edelenbos en Monnikhof<sup>14</sup> zijn pogingen tot vermenging van directe met indirecte democratie niet alleen van deze tijd. Zij onderscheiden twee vloedgolven van directe democratie: één in de jaren zestig en zeventig met de introductie van inspraak en één in de jaren negentig met de introductie van interactieve beleidsvorming of coproductie<sup>15</sup>.

Het klassieke model van representatie steunde op specialisatie en arbeidsverdeling in de politieke sfeer. Via verkiezingen konden burgers vertegenwoordigers kiezen die in hun naam beleid ontwikkelden. Burgerbetrokkenheid en burgerschap verliepen dus volgens een electorale commandolijn<sup>16</sup>. Een sterk ontwikkeld partijsysteem en (gepolitiseerd) middenveld zorgden voor wisselstroom en verbanden tussen 'staat' en 'maatschappij'.

Vanaf de jaren zestig zien we de opkomst van het fenomeen inspraak als reactie op de roep van de beter opgeleide en mondige burger om meer democratisering. Bij deze groep van burgers brokkelt het onaantastbare gezag van bestuurders af. Participatie in het besluitvormingsproces wordt niet langer beschouwd als een gunst maar als een recht

<sup>13</sup> GUIJT, I. & SHAH, M. (eds). The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development, Londen: ITDG Publishing, 1998.

<sup>14</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., o.c., pp.11-48.

<sup>15</sup> Hoewel de typologie van deze auteurs eerder ideaaltypisch is, wensen wij er toch naar te verwijzen omdat ze nuttig is om mogelijke evoluties te duiden.

<sup>16</sup> DEARLOVE, J., The Politics of Policy in Local Government. Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

waarvan zonodig veelvuldig en intensief gebruik moet worden gemaakt<sup>17</sup>. Door de oprichting van adviesraden en de organisatie van hoorzittingen bieden lokale overheden hun inwoners de mogelijkheid om hun wensen en grieven ten aanzien van het beleid kenbaar te maken. De burgers krijgen nu wel inspraak bij het beleid maar het primaat van de politiek blijft behouden.

In de jaren tachtig neemt volgens Edelenbos en Monnikhof de aandacht vanuit de politiek voor verdere democratisering af. In dit decennium komt het marktdenken op. De nadruk komt minder te liggen op democratisering en veel meer op efficiëntere beleidsvorming. Daadkracht won het in dat decennium van democratie. Minder aandacht vanuit de politiek voor verdere democratisering betekent volgens deze auteurs echter niet dat op maatschappelijk vlak de ontwikkelingen stilstaan. Op lokaal vlak worden bewoners betrokken bij experimenten met ‘sociale vernieuwing’, door bijvoorbeeld het wijkbeheer mee in handen van bewoners te leggen<sup>18</sup>. Ook Kalk en De Rynck wijzen er op dat in de jaren tachtig en meer bepaald in stadsvernieuwingsgebieden, bewoners(organisaties) worden uitgenodigd om daadwerkelijk deel te nemen aan het maken van plannen voor hun eigen buurt of wijk<sup>19</sup>.

Tijdens de jaren negentig is er de opkomst van het kloofdenken. Langs de zijde van de politieke elite ontstond het beeld van een groeiende kloof tussen de burger en de politiek<sup>20</sup>. Het centrale uitgangspunt in het kloofdenken is de (vermeende) vaststelling dat de burger vervreemd is van de politiek, er geen vertrouwen meer in heeft en (als gevolg daarvan) de politiek de rug toe keert<sup>21</sup>. De kloof kan in de gedachtegang van de politieke vernieuwers en de aanhangers van de zogenaamde ‘Nieuwe Politieke Cultuur’ (NPC)<sup>22</sup> enkel worden gedicht door de burger directer te betrekken bij de politiek om zijn ‘signalen’ beter te kunnen ontvangen en vertalen. Die grotere directe betrokkenheid lijkt men voornamelijk te willen realiseren door te experimenteren met interactieve vormen van democratie, ook wel ‘coproductie’ of ‘open planprocessen’ genoemd. Het lokale vlak fungeert daarbij vaak als ‘proeftuin’ voor dergelijke experimenten: buurtbeheerprojecten, stadsconferenties, stadsgesprekken, burgerfora, nut- en noodzaakdiscussies, scenarioworkshops, burgerpanels, digitale debatten, interactieve websites, elektronische vergadersystemen, spelsimulaties waarbij burgers worden uitgenodigd te reageren op verschillende beleidsscenario’s, wijkdagen, wijkoverleg, bewonerscongressen, kwaliteitspanels, toekomstdebatten,...<sup>23</sup>. De sleutelwoorden voor al deze vormen van politieke vernieuwing zijn interactie, communicatie en partnerschap. Wanneer burgers deelnemen aan processen van interactieve besluitvorming, dan gaat het volgens Devos e.a. om een specifieke vorm van politieke participatie waarbij het primaat van de politiek

<sup>17</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., o.c., pp.16-18 ; KALK, E., DE RYNCK, F., o.c., pp.453-479.

<sup>18</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., o.c., pp.19-20.

<sup>19</sup> KALK, E., DE RYNCK, F., o.c., pp.463.

<sup>20</sup> DESCHOUWER, K., Op verkenning in de kloof. In: ELCHARDUS, M., (red.), Wantrouwen en onbehagen. Over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis. Brussel, VUBPress, 1998, pp.77-100.

<sup>21</sup> Het debat over de veronderstelde of daadwerkelijk bestaande kloof is zeker geen typisch Vlaams of Belgisch gegeven. In het Duitse taalgebied spreekt men over ‘Politikverdrossenheit’ en in Engelstalige landen is het begrip ‘confidence gap’ gemeengoed geworden.

<sup>22</sup> Een meer directe democratie zou wonderwel aansluiten bij de voorgeschreven verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. Gelet op de feitelijke en noodzakelijke processen van verticale beleidsmobiliteit – multi level governance – en op de horizontale uitwaaiing van beleidsprocessen – de opname van niet-statelijke actoren bij de beleidsvoering – is governance het ordewoord.

<sup>23</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., o.c., p.24.

STOUTHUYSEN, P., o.c., p.15.

verdwijnt<sup>24</sup>. Het gaat dan niet meer om plannen, regelen, accommoderen en sturen, maar om ondersteunen, mogelijk maken, stimuleren, informeren en delegeren. Volgens van de Peppel participeren de deelnemende partijen hier in een vroeger stadium van het beleidsvormingsproces dan bij niet-interactieve besluitvormingsprocessen<sup>25</sup>. Ook zouden de deelnemende partijen over meer invloedsmogelijkheden beschikken, gaat het om meerzijdige communicatie en staat de gelijkwaardigheid van de deelnemers centraal. De grote rol voor de burgers leidt uiteraard ook tot een grotere medeverantwoordelijkheid.

Interactieve besluitvorming kan niet enkel worden gezien als een methode om macht aan de burger ‘terug te geven’, maar ook als een formule om de macht van de gemeenteraad te versterken ten opzichte van het college van burgemeester en schepenen, en in sommige gevallen de ambtenaren<sup>26</sup>. Via interactieve besluitvorming zou de in zichzelf gesloten en naar binnenin gerichte bestuursdemocratie moeten openbreken. Dat betekent ook dat de democratie verruimd moet worden naar burgers die geen onderdeel vormen van het netwerk van adviesraden of niet de weg (willen) vinden naar de formele, klassieke inspraakmechanismen. De bestuurders moeten dan een andere, nieuwe en veel complexere rol spelen. Het is een moeilijke rol die andere vaardigheden en opvattingen vereist: soms zijn ze luisteraars, soms voorzitter, soms adviseur, soms toehoorder, soms regisseur, soms beslisser,... afhankelijk van de fase, opbouw en variant van het interactieve besluitvormingsproces. Hun papieren dominantie is verdwenen. Het gaat in elk geval om veel meer dan het consulteren en bevragen van kiezers of organisaties aan het begin van een beslissingsparcours. Naast het college en de raad moeten ook ambtenaren zich aan deze interactieve besluitvormingsmethode aanpassen. Dat wil zeggen een dienstbare en ondersteunende rol spelen ten aanzien van meer en ook niet-politieke actoren.

Volgens Edelenbos en Monnikhof wordt door de introductie van interactieve beleidsvorming in de jaren negentig een proces van hybridisatie van de lokale democratie voortgezet. Dat proces was immers in de jaren zestig en zeventig begonnen met de inspraakbeweging, maar in de jaren tachtig tot stilstand gekomen. Interactieve beleidsvorming of coproductie wordt dan gezien als een volgende en meer verregaande poging om burgers invloed te geven. In die zin hebben we dan niet te maken met een trendbreuk maar met de voortzetting van een trend die al begon in de jaren zestig en zeventig.

De hier geschetste evolutie vinden we ook terug in de drie modellen van burgerparticipatie of -betrokkenheid die door Maes werden geschetst. Het eerste en klassieke model is dat van de burger als kiezer en als rechtsonderhorige. Onder impuls van de ‘public-choice’-benadering van de overheidssector maakte het klassieke model plaats voor een model waarin de burger wordt gezien als een calculerend wezen en waarbij men de burger expliciet als ‘klant’ gaat beschouwen. Het voorbije decennium is

<sup>24</sup> DEVOS, C., REYNAERT, H., VERLET, D., Interactieve besluitvorming: @evolutionair? In: REYNAERT, H., Nieuwe vormen van bestuur. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.19-54.

<sup>25</sup> VAN DE PEPPEL, R., Effecten van interactieve besluitvorming. In: EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R. (red.), Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht, Uitgeverij Lemma BV, 2001, pp.33-49.

<sup>26</sup> DEVOS, C., REYNAERT, H., VERLET, D., o.c., p.37; DEZEURE, K., DE RYNCK, F., To be or not to be, de rol van gemeenteraadsleden in participatieve processen. In: Kus een politicus. Hoe je als burger tot het beleid bijdraagt. Tiel: Lannoo, 2010.

men – nog steeds volgens Maes – de burger meer en meer gaan beschouwen als sociaal verantwoordelijke medeproducent van maatschappelijke meerwaarde<sup>27</sup>.

Hoewel een interactieve democratie nog maar traag aan het insijpelen is in ons stelsel van representatieve democratie, vermelden we hier ook nog kort de mogelijkheid van een directe democratie. In dergelijke democratievorm houden de principalen – de bestuurden of de burgers – een deel van de beslissingsmacht zelf in handen en delegeren ze die in geringere mate naar hun agenten, de bestuurders. Bestuurden beslissen dan zelf en rechtstreeks over een aantal zaken, doorgaans via referenda. Andere mogelijkheden zijn mechanismen waarbij burgers zelf over de besteding van budgetten mogen beslissen of, minder vergaand, waarbij ze zelf via burgerinitiatieven voorstellen bij de raad of het college agenderen of voorstellen.

Zoals al vermeld is onze lokale democratie een hybride democratie, een mengvorm van verschillende democratievormen. Burgers beschikken over inspraakmogelijkheden en hebben gelegenheid tot participatie en dat is in een zuiver representatief stelsel niet het geval. Hoewel er steeds meer instrumenten bijkomen die eerder horen bij stelsels van een interactieve of directe democratie, ligt het zwaartepunt wel nog steeds aan de indirecte kant. Vaak blijft het wel onduidelijk welke visie lokale en bovenlokale besturen op (politieke) participatie hanteren. Nieuwe experimenten worden op de burger losgelaten en oude en nieuwe instrumenten worden in de gemeenten door of naast elkaar gebruikt. Kalk en De Rynck merken terecht op dat er vaak nauwelijks sprake blijkt te zijn van een dragende filosofie inzake inspraak<sup>28</sup>. Deze kritiek valt ook het gemeentedecreet te beurt<sup>29</sup>.

### **5.3. Het gemeentedecreet en politieke participatie van de burger<sup>30</sup>**

De verkiezing van de vertegenwoordigers in de gemeenteraad is bij ons de belangrijkste ‘bestuursdaad’ van de burger. Daarna is het woord aan de verkozen raadsleden. Deze vorm van politieke participatie, die uiteraard samenhangt met de representatieve democratie, werd al uitvoerig besproken in hoofdstuk 4. In dit onderdeel geven we een overzicht van de alternatieve vormen van politieke participatie die formeel werden vastgelegd in het gemeentedecreet. Onder Titel VI ‘Participatie van de burger’ vinden we immers vier maatregelen terug inzake bewonersparticipatie (art.197-220): (1) klachtenbehandeling, (2) inspraak via adviesraden en overlegstructuren, (3) verzoekschriften aan de gemeenteraad en (4) de gemeentelijke volksraadpleging. In annex is daar later het burgerinitiatief aan toegevoegd. Deze maatregelen kunnen we situeren op de participatieladder (zie supra).

We willen vooreerst opmerken dat er voor de laagste sport van de participatieladder – i.c. ‘informereren’ – geen specifieke maatregelen zijn voorzien in het gemeentedecreet, met uitzondering van het ‘publiek bekendmaken van de agenda en inhoud van de gemeenteraad’ (cf. art.23). Met dit laatste wordt onder meer bedoeld dat de gemeente verplicht is aan iedereen die erom vraagt inzage te verlenen en uitleg te verschaffen over

<sup>27</sup> MAES, R., Openbaar bestuur : visie, kennis en kunde. Bestuurlijke vernieuwingen, bestuurlijke organisatie en bestuurskunde. Brugge, Vanden Broele, 2004, pp.39-53.

<sup>28</sup> KALK, E., DE RYNCK, F., o.c., pp.463-464.

<sup>29</sup> VAN ROY, W., Terzake in gesprek met VVSG-directeur Mark Suykens. In: Terzake, 1, 2003, pp.26-29.

<sup>30</sup> Zie ook BLOCK, T., VERLET, D., DE RYNCK, F., De relatieve en irrelevante impact van het gemeentedecreet op bewonersparticipatie. In: REYNAERT, H., (ed), Naar een versterkte lokale en provinciale democratie? Brugge, Vanden Broele, 2006, pp.101-122.

de agenda van de gemeenteraad en de stukken die erop betrekking hebben. Vraag is wel wat dit toevoegt aan de algemene regeling inzake ‘actieve en passieve openbaarheid van bestuur’ die sinds 1 juli 2004 van kracht is<sup>31</sup>. Dat openbaarheidsdecreet – van toepassing op alle bestuursniveaus – regelt in feite twee zaken. Ten eerste is er de actieve openbaarheid waarmee de verplichting wordt bedoeld om ‘de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over het beleid, de regelgeving en de dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet’. Ten tweede is er de plicht tot passieve openbaarheid waardoor burgers toegang krijgen tot de (meeste) bestuursdocumenten die de overheid niet spontaan heeft verspreid. Hoe dan ook vervult de burger bij deze participatievorm enkel een rol als toehoorder en wordt hij als dusdanig niet opgenomen in het besluitvormingsproces. Op deze sport van de ladder kunnen we ook de hoorzitting situeren. In het gemeentedecreet vinden we daaromtrent echter geen bepalingen terug. Vraag is of dit laatste überhaupt als een vorm van ‘echte’ participatie kan worden gezien. Een hoorzitting is op zich niet bedoeld om inspraak te verlenen, maar is anderzijds wel een belangrijke bron van interactie tussen de burger en zijn overheid. Het is om deze reden belangrijk om rekening te houden met wat Schonfeld ‘pseudo participation’ noemt<sup>32</sup>.

De niveaus op de participatieladder omtrent het ‘raadplegen’ en ‘adviseren’ zullen we hier samen bespreken. Op beide sporten van de ladder zien we dat de politiek en het bestuur de agenda bepalen en dus in principe het initiatief nemen. Niettemin worden de betrokkenen de mogelijkheid geboden om gehoord te worden door bijvoorbeeld suggesties voor oplossingen te formuleren. Bij de uiteindelijke besluitvorming is de politiek, i.c. de lokale overheid, op zich niet gebonden aan dit advies en kan men er, al dan niet beargumenteerd, van afwijken. Op deze sporten van de participatieladder kunnen we de bepalingen in het gemeentedecreet plaatsen inzake ‘adviesraden en overlegstructuren’ (art.200). Deze raden moeten het gemeentebestuur op regelmatige en systematische wijze adviseren. Volgens het gemeentedecreet is deze manier van werken de enige wettelijke mogelijkheid ‘om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan’ (art.199). Voorbeelden van dergelijke adviesraden zijn de volgende: jeugdraad, seniorenraad, cultuurraad, sportraad, milieuraad, landbouwrade, preventieraad, bibliotheekraad, GECORO (Gemeentelijke Commissie Ruimtelijke Ordening), GROS (Gemeentelijke Raad Ontwikkelingssamenwerking), raad voor personen met een handicap, participatieraad, KMO-Overlegplatform en verkeersoverlegplatform. Uit een draagvlakonderzoek<sup>33</sup> blijkt dat de meeste lokale bestuurders vrij sceptisch staan tegenover het functioneren van adviesraden: er komen zelden beleidsvisies uit, de representativiteit van de leden is problematisch, vaak is de belangenverdediging beperkt, subsidies primeren boven advies en veel adviesraden hebben nood aan begeleiding en coaching. Daartegenover staat dat adviesraden meestal laat in het proces worden betrokken, als de plannen klaar zijn, als het bestuur er klaar voor is. Dergelijke klassieke, formele adviesraden zijn gaandeweg veelal

<sup>31</sup> Dat is een belangrijke randvoorwaarde voor participatie en een element waar besturen in hun werking en organisatie rekening mee moeten houden. Zie ook Verdag van Aarhus dat hierop een invloed had.

<sup>32</sup> IRWIN, G.A., ANDEWEG, R.B., Politieke participatie en democratie. In: THOMASSEN, J.J.A. (ed.), *Democratie*. Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1981, p.199.

<sup>33</sup> DE RYNCK, F., BOVY, S., MEIRE, M., Kiezen voor verandering? Draagvlakanalyse voor het nieuw Vlaams Gemeentedecreet, pp. 241-255, In: SBOV, (2002), *Tussen bestuurskunde en praktijk. Bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen. Jaarboek 2002*, Die Keure, 379p.



een onderdeel geworden van de bestuursdemocratie: deze raden volgen de dynamiek, logica's en tijdsschema's van de bestuurders<sup>34</sup>. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat adviesraden stilaan wegdeemsteren en worden vervangen door eerder informele, netwerkachtige overlegverbanden<sup>35</sup>.

Daarnaast is er in het gemeentedecreet – net als in de Belgische grondwet (art.28) – ook aandacht voor het zogenaamde 'petitierecht' (art.201-204). Hiermee wordt bedoeld dat elke burger het recht heeft verzoekschriften in te dienen bij de gemeenteraad. De verzoeker kan hierin wijzen op onvolkomenheden, onrechtvaardige zaken, lacunes in het beleid, voorstellen tot bijsturing,... Hij kan hieromtrent worden gehoord door de gemeenteraad of door de gemeenteraadscommissie. Wel kunnen enkel onderwerpen worden aanvaard die tot de bevoegdheid van de gemeente behoren. De gemeenteraad dient steeds binnen de drie maanden een gemotiveerd antwoord aan deze persoon te bezorgen. Voortbouwend op dit petitierecht besliste de Vlaamse Regering op 21 april 2006 om een bijkomend instrument voor inspraak in te voeren, namelijk het 'burgerinitiatief'. Dit nieuwe instrument laat de inwoners toe om in de gemeenteraad voorstellen te doen, problemen of noden aan te kaarten of vragen te stellen over de beleidsvoering en dienstverlening van de gemeente. Zij mogen die dan zelf komen toelichten op de gemeenteraad. De gemeenteraad is verplicht zich over zo'n voorstel van burgers te buigen als er een voldoende groot draagvlak voor bestaat<sup>36</sup>. Uit onderzoek naar de implementatie van het gemeentedecreet in 2008 blijkt dat in 16% van de gemeenten burgers voorstellen, verzoekschriften of beide hebben ingediend bij de gemeenteraad<sup>37</sup>.

Het gemeentedecreet verplicht gemeenten nu ook om de organisatie van een klachtensysteem in een reglement vast te leggen (art.197-198). Alhoewel de wijze waarop een gemeente dit organiseert vrij is, bepaalt het decreet dat het systeem op het ambtelijke niveau moet zitten, dus los van de politici. Ten tweede moet dit systeem zo onafhankelijk mogelijk staan van de diensten waarop de klachten betrekking hebben. Dit betekent echter niet dat elke gemeente een ombudsdienst moet installeren. Gemeenten kunnen dit doen, maar het is geen verplichting. Uit bovenvermeld implementatie-onderzoek blijkt dat het aantal gemeenten met een systeem van klachtenbehandeling is verdubbeld sinds de invoering van het gemeentedecreet<sup>38</sup>. In 2008 bleek iets meer dan de helft van de gemeenten (52,6%) dergelijk systeem te hebben georganiseerd, voornamelijk steden en grote gemeenten (72%).

Ten slotte voorziet het gemeentedecreet eveneens in bepalingen wat betreft de gemeentelijke volksraadpleging (art.205–220). Met deze mogelijkheid kan de gemeenteraad, op eigen initiatief of op verzoek van de inwoners, de burgers raadplegen over bepaalde aangelegenheden. De deelname aan de volksraadpleging is niet verplicht voor de inwoners en de uitslag is niet bindend voor het bestuur. Het betreft hier dus geen referendum waarvan de uitslag wel bindend is. Naar onze mening is bij een

<sup>34</sup> KALK, E., DE RYNCK, F., o.c., pp.463-464.

<sup>35</sup> VALLET, N., DE RYNCK, F., Leren van en over stadsorganisaties. Rapport i.o.v. Vlaams Stedenbeleid, [www.thuisindestad.be](http://www.thuisindestad.be) (luik Stadsmonitor), 2005, 134p.

<sup>36</sup> Zo moet het voorstel bijvoorbeeld worden gesteund door twee procent van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners; van 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners; en van één procent van de inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

<sup>37</sup> OLISLAGERS, E., ACKAERT, J., DE RYNCK, F., REYNAERT, H., Het gemeentedecreet: een eerste stand van zaken. Leuven: SBOC, 2008, pp.77-78.

<sup>38</sup> OLISLAGERS, ACKAERT, DE RYNCK, REYNAERT, o.c., 2008, pp.75-76.

volksraadpleging dan ook geen sprake van waarachtige ‘interactieve’ besluitvorming<sup>39</sup>. Hoe staan de lokale beleidsverantwoordelijken tegenover deze participatiemogelijkheid? Uit een kwalitatieve bevraging<sup>40</sup> blijkt hierover verdeeldheid, met een negatieve ondertoon: vrees voor polarisatie bij de bevolking en de vaststelling dat complexe problemen zich toch niet in een raadpleging laten vatten. Secundair komt de kostprijs van campagnes aan bod. Voorstanders vinden dat een volksraadpleging als resultaat van een proces moet kunnen: het verhoogt de legitimatie van bepaalde beslissingen. Raadsleden zijn overwegend voorstanders van volksraadplegingen, burgemeesters en secretarissen zijn in overwegende mate tegen dergelijke inspraak.

Indien sprake zou zijn van een referendum<sup>41</sup> in plaats van een volksraadpleging, dan zouden we ons op de participatieladder ter hoogte van ‘coproduceren’ en ‘(mee)beslissen’ bevinden. Dit is niet het geval. In het gemeentedecreet vinden we echter wel een element terug dat op deze hoogste sport van de ladder thuisheeft: ‘het budgethouderschap voor wijkcomités en burgerinitiatieven’ (art.159). Onder de voorwaarden die door de gemeenteraad worden vastgesteld, kan het college van burgemeester en schepenen immers het beheer van een budget voor bepaalde projecten in handen geven van een wijkcomité of burgerinitiatief. Deze inspraakmethode is enkel mogelijk wanneer het project voldoende wordt gedragen door de wijk of de door de bevolking. Of dit het geval is bepaalt de gemeenteraad. Uit het al vermelde draagvlakonderzoek blijkt dat twee derde van de raadsleden vindt dat vormen van zelfbeheer door burgers moeten kunnen. Burgemeesters en secretarissen zijn daar verdeeld over: een kleine helft is voor, de andere helft is tegen.

Wanneer we de bepalingen uit het gemeentedecreet overschouwen, stellen we vast dat dit decreet slechts een relatieve, beperkte impact heeft op de rol van de burger. Zo voegen enkele bepalingen niets toe aan wat reeds elders is vastgesteld en zijn de meeste participatiemogelijkheden eerder klassiek te noemen: informeren, raadplegen en adviseren, telkens zonder bindende voorwaarden<sup>42</sup>. Wanneer we de bepalingen uit het gemeentedecreet moeten positioneren op de participatieladder, dan wordt de trede van interactieve democratie niet echt gehaald. Deze bepalingen kunnen echter wel stimulansen geven aan besturen die bogen op zeer weinig inspraakervaring. Immers, de bepalingen uit het gemeentedecreet, met uitzondering van de gedetailleerde uitwerkingen van het adviserende referendum, zijn voldoende open en flexibel om lokaal maatwerk mogelijk te maken<sup>43</sup>.

Vraag blijft wel wat de meerwaarde is om inspraak in de zin van ‘co-produceren’ en ‘(mee)beslissen’ (zie participatieladder) op te nemen in het gemeentedecreet (of waar dan ook). Het laat zich immers moeilijk in juridische regels vastleggen en de

<sup>39</sup> BUELENS, J., Het referendum, de onmogelijke figuur. In: Samenleving en politiek, 1997, 9, nr.4, p.40.

<sup>40</sup> BOVY, S., DE RYNCK, F., Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams gemeentedecreet, Leuven, SBOV, 2002, pp.68-69.

<sup>41</sup> In alle Westerse democratieën neemt het gebruik van dit instrument sinds de jaren negentig toe. Zie DALTON, R.J., Political Support in Advanced Industrial Democracies. In: NORRIS, P., (Ed.), Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford, University Press, 1999, p.76.

<sup>42</sup> Los van allerlei niet-juridische initiatieven, kunnen burgers immers ook een beroep doen op andere wetten en decreten dan het gemeentedecreet om hun stem te laten horen. Sectorale bepalingen, in het bijzonder inzake milieu en ruimtelijke ordening, en een mogelijke procedure bij de Raad van State zijn hier de bekendste voorbeelden. Zie BLOCK, VERLET, DE RYNCK, o.c., 2006, pp.116-122

<sup>43</sup> DE RYNCK, F., DEZEURE, K., Burgerparticipatie in Vlaamse steden, naar een innoverend participatiebeleid. Brugge: Vanden Broele, 2009.

burgerbetrokkenheid zal er hoogstwaarschijnlijk niet door stijgen. Wanneer wordt geopteerd voor een meer interactieve besluitvorming zal dit – zoals al gemeld – op een andere manier moeten tot stand komen. Dit dient te gebeuren in het dagelijkse politieke beleid<sup>44</sup>. Bijvoorbeeld door op een open, leergierige en interactieve manier om te gaan met allerlei vormen van zelforganisatie in de stad of gemeente.

#### **5.4. Bewonersinspraak is niet vanzelfsprekend**

Dat het gemeentedecreet eerder vasthoudt aan de klassieke inspraakmogelijkheden hoeft niet te verwonderen. De bestaande politieke instituties en culturen blijken – ondanks enkele lovenswaardige pogingen - zeer resistent tegen vernieuwing hieromtrent. Vraag is dan ook of vormen van interactieve besluitvorming op termijn een belangrijke plaats zullen veroveren in besluitvormingsprocessen. Uit een draagvlakanalyse die werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen<sup>45</sup> blijkt dat de meeste lokale mandatarissen en secretarissen vooral sceptisch zijn ten opzichte van deze of gene instrumenten voor bewonersinspraak en zeker niet ver willen gaan met nieuwe formules. Duyvendak en Krouwel<sup>46</sup> stellen dat interactieve democratie in de praktijk niets meer is (of zal zijn) dan ‘een voortzetting-met-andere-middelen van de consensusdemocratie’. Deze vormt helemaal geen breuk met het verleden, maar blijft mooi binnen de contouren van de pacificatiedemocratie en binnen de lijnen van de traditionele politieke cultuur. De verhoudingen tussen de bestuurders en de bestuurden zullen met andere woorden volgens beide auteurs niet fundamenteel veranderen of omgekeerd worden. Volgens Maes is het probleem van de huidige politieke en bestuurlijke vernieuwingen gelegen in het feit dat overheden de burger te weinig zien als een partner of actief tegenspeler, maar nog steeds voornamelijk als een kiezer, belastingbetaler en cliënt<sup>47</sup>.

De kloof tussen burger en politiek zal alvast niet verkleinen als blijkt dat beloftes niet worden ingelost. Wanneer bestuurders (vermeende) interactieve participatiemogelijkheden in het leven roepen, kunnen ze bij de burger immers hoge verwachtingen creëren. Wanneer deze verwachtingen niet worden waargemaakt – omdat misschien te veel werd beloofd – bestaat de kans dat de burger afhaakt en met een wrange nasmaak blijft zitten. Dergelijk fenomeen is mogelijk een gevolg van wat De Rynck ‘de professionalisering van het bestuur’ noemt<sup>48</sup>. Doordat de specialisatie en bijgevolg de capaciteit aan beleidsvorming binnen de besturen toenemen, ontstaat een drang om meer initiatief naar het bestuur te trekken. Op die manier dreigt het bestuur te veel ‘naar binnen te slaan’, waardoor vermaatschappelijking onder druk komt te staan. Sectorale arrangementen van bewonersinspraak worden dan al te vaak als een klus beschouwd, als een verplichte stap in de procedure.

Blijft ook de vraag welke burgers (zullen) participeren aan het beleid. En wie toont betrokkenheid? Gaat het om een representatieve groep? Al in de jaren zeventig concludeerden Jolles en Korsten dat met de introductie van inspraak geen andere

<sup>44</sup> VAN ROY, W., o.c., 2003, pp.26-29.

<sup>45</sup> DE RYNCK, F., BOVY, S., MEIRE, M., o.c., 2002, 379p.

<sup>46</sup> DUYVENDAK, J.W. en KROUWEL, A., Interactieve beleidsvorming: Voortzetting van een rijke Nederlandse traditie? In: EDELENBOS, J. en MONNIKHOF, R. (red.), Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht, Uitgeverij Lemma BV, 2001, pp.19-20.

<sup>47</sup> MAES, R., o.c., pp.39-53.

<sup>48</sup> DE RYNCK, F., (2006), Kantelen van bestuur van binnen naar buiten. Presentatie op VVSG-trefdag, [www.vvsg.be](http://www.vvsg.be), Gent, 12 februari 2006.

categorieën personen in het veld van de politiek werden binnengebracht dan zij die al veel eerder de weg daarheen hadden gevonden door sociale of politieke participatie<sup>49</sup>. Deelnemers aan inspraakmogelijkheden blijken over het algemeen vaker hoger opgeleid, rijk, blank en man te zijn dan de gemiddelde burger<sup>50</sup>. Men spreekt van een ‘participatie-elite’. Recent onderzoek bevestigde de ‘selecte’ karakteristieken van de politiek-participerende groep<sup>51</sup>: de participerende burger heeft een uitgesproken interesse voor politiek en zou ook zonder opkomstplicht komen opdagen bij gemeenteraadsverkiezingen. Het gaat relatief meer om personen die een hogere opleiding hebben genoten, die een kaderfunctie bekleden of lesgeven en die lid zijn van één of meerdere verenigingen. Daarnaast is er een toenemende kans dat men participeert naarmate men zich minder politiek machteloos voelt, een positievere houding tegenover migranten aanneemt en men zich minder autoritair opstelt. Dat ook en vooral deze participatie-elite zal deelnemen aan interactieve besluitvormingsprocessen inzake het (lokale) beleid, hoeft niet te verwonderen. Volgens Maarten Hajer tonen nogal wat studies aan dat ‘participation, once introduced to open up policy deliberation and allow for the voice of the citizens to be heard, often tends towards practices that have strong exclusionary effects’<sup>52</sup>. Als blijkt dat enkel een niet-representatieve groep zijn stem laat horen, hebben politici een gegronde reden om min of meer sceptisch te staan tegenover inspraak.

Uit onderzoek<sup>53</sup> blijkt dat niet alle kiezers opteren voor een rol als partner of interactieve besluitvormer. Hun rol als kiezer vinden ze al ruim voldoende. Dit sluit aan bij een liberaal-individualistische of utilitaristische invulling van burgerschap, waarin participatie eerder wordt gezien als het uitoefenen van een recht tegenover de overheid en niet als een maatschappelijke opdracht. In een (neo-) republikeinse invulling daarentegen wordt van alle burgers een verantwoordelijke, actieve betrokkenheid verwacht. De overheid kan immers niet alles en kan het niet alleen. Van Gunsteren beschouwt de neo-republikeinse invulling van burgerschap als een variant van het gemeenschapsdenken<sup>54</sup>. Dat steunt op het idee dat de burger lid is van een publieke gemeenschap. Daarnaast behoren burgers ook nog tot andere gemeenschappen, maar de publieke gemeenschap neemt een centrale plaats in. De plicht tot engagement in de publieke sfeer staat dan ook centraal omdat dat juist de voorwaarde is voor de vrijheid in het privéleven. Deze ‘opdracht’ vraagt van de burger heel wat capaciteiten: zelfkennis om naar eigen inzicht zijn leven in te richten en er de verantwoordelijkheid voor op te nemen; in staat zijn tot zelfkritiek; verdraagzaam zijn en de rechten van anderen respecteren; bereid en bekwaam zijn om met medeburgers in overleg en onderhandeling te treden om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijk na te leven regels; voldoende actief en alert zijn<sup>55</sup>. Deze capaciteiten kunnen niet afgedwongen of opgelegd worden, maar moeten aangeleerd

<sup>49</sup> WILLE, A., Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In: EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R. (red.), Lokale interactieve besluitvorming. Utrecht, Uitgeverij Lemma BV, 2001, pp. 87-115.

<sup>50</sup> EDELENBOS, J., MONNIKHOF, R., o.c., p.34.

<sup>51</sup> VERLET, D., REYNAERT, H., DEVOS, C., Burgers in Vlaamse grootsteden. Tevredenheid, vertrouwen, veiligheidsgevoel en participatie in Gent, Brugge en Antwerpen. Brugge, Vanden Broele, 2005, 173p.; VERLET, D., REYNAERT, H., De participerende burger op lokaal vlak in Gent, Brugge en Antwerpen. In: Burger, Bestuur & Beleid, 2004, nr.3, pp.237-256.

<sup>52</sup> HAJER, M.A., Setting the stage. A dramaturgy of policy deliberation. In: Administration & Society, 36, 2005, 6, p.624.

<sup>53</sup> VERLET, D., REYNAERT, H., DEVOS, C., o.c., p.173.

<sup>54</sup> VAN GUNSTEREN, H., Vier concepties van burgerschap. In: Simonis, J., Hemerijck, A., Lehning, P. (red.), De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap. Boom, Meppel, 2002, pp.44-61.

<sup>55</sup> CARTON, A., PAUWELS, G., De perceptie van de rol van de burger en de overheid in de weegschaal gelegd. In: APS, Vlaanderen Gepeild 2005, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005. pp.87-129.

worden, bij voorkeur via de praktijk zelf van het actieve burgerschap. Met andere woorden, volgens de neo-republikeinse visie heeft de overheid in feite niet de keuze om burgers al dan niet medeverantwoordelijkheid te laten opnemen. Zelforganisatie of ‘empowerment’ van burgers moet gewoon gebeuren.

Bovenstaande paragrafen maken duidelijk dat bewonersinspraak niet vanzelfsprekend is: de politieke cultuur heeft het lastig met interactieve besluitvorming; hoge verwachtingen bij burgers worden wel gecreëerd, maar niet ingelost; een groeiende professionalisering van het bestuur zet vermaatschappelijking onder druk; enkel een participatie-elite laat zijn stem duidelijk horen; veel ‘kiezers’ zien een neo-republikeinse invulling van burgerschap niet zitten; inspraak en betrokkenheid vraagt veel capaciteiten van de burger. Bovendien blijken de klassieke inspraakprocedures niet meer naar behoren te werken. Experts terzake wijzen daarom op de noodzaak om grondig na te denken over bewonersparticipatie en te zoeken naar oplossingen om bovenstaande problemen te verhelpen. ‘The call for new forms of engagement between citizens and the state involves a reconceptualization of the meanings of participation and citizenship in relation to democratic governance... To rebuild relationships between citizens and their local governments means working both sides of the equation – that is, going beyond ‘civil society’ or ‘state based’ approaches, to focus on the intersection, through new forms of participation, responsiveness and accountability’<sup>56</sup>. Kalk en De Rynck<sup>57</sup> pleiten alvast voor een brede kijk op burgerschap, tijd en ruimte voor debat en meer valorisatie van de eigen initiatieven van burgers (zie ook 5.1). In hun aanbevelingen in het Witboek Stedenbeleid, stellen de auteurs dat burgerbetrokkenheid juist ontstaat wanneer meer ruimte wordt geboden voor medeverantwoordelijkheid van burgers voor de inrichting van hun eigen woon- en leefmilieu in de stad en in de wijk. Een bewuste keuze voor meer projecten en experimenten gericht op interactieve en directe vormen van democratie is daarom wenselijk en noodzakelijk. Volgens Kalk en De Rynck is de tijd dus voorbij dat de doelstelling voor het participatiebeleid nog louter kan worden geformuleerd als ‘de burgers betrekken bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid’. Deze doelstelling zou beter vervangen (of op z’n minst aangevuld) worden door: ‘Het doel van het participatiebeleid is de stedelijke overheid te betrekken bij de maatschappelijke initiatieven van hun medeburgers en deze waar mogelijk te stimuleren en te ondersteunen’<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> GAVENTA, J., Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In: HICKEY, S., MOHAN G., Participation. From Tyranny to Transformation? London/New York, Zed Books, 2004, pp.25-41.

<sup>57</sup> KALK, E., DE RYNCK, F., o.c., pp.460-465.

<sup>58</sup> KALK E., DE RYNCK, F., o.c., 2003, pp.477-478. Zie ook de conclusie van het INSTITUUT VOOR PUBLIEK EN POLITIEK, Eindverslag onderzoek Grotestedenbeleid. Participatie in het publiek domein. Amsterdam, maart 2002, 67p.